



Rakkestad kommune
Postboks 264
1891 RAKKESTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Siri Agathe Hustad-Jørgensen, 22 00 36 96

Rapport om Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad i Rakkestad kommune

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Rakkestad kommune og besøkte i den forbindelse Nav Rakkestad fra 23.10.23 til 31.10.23. Vi undersøkte om Rakkestad kommune sørger for at barns behov ivaretas når familien søker økonomisk stønad og blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, slik at tjenestemottakerne får trygge og gode tjenester.

Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn.

Statsforvalterens konklusjon:

Rakkestad kommune ved Nav-kontoret foretar ikke en konkret og individuell vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til barnefamilier.

Dette er brudd på:

Sosialtjenesteloven §§ 4, 18, 19 og 42, forvaltningsloven §§ 24 og 25 og kommuneloven § 25-1.

Statsforvalteren finner ikke grunnlag for å gi lovbrudd på om familier som mottar økonomisk stønad får sine behov tilstrekkelig kartlagt, eller om familiene får oppfølging ved behov.

Kommunens praksis gjennom manglende individuelle vurderinger av barnas behov, kan bety at allerede vanskeligstilte familier ikke får de tjenestene de trenger. Barna kan med dette risikere en levestandard som ikke ivaretar deres fysiske, psykiske og sosiale utvikling.

Kommunens ledelse følger med og Nav-kontoret har systemer til å fange opp feil og mangler. På tilsynstidspunktet har kommunens ledelse imidlertid ikke avdekket at et flertall av Nav-kontorets vedtak mangler tilstrekkelig individuell vurdering.

Vi ba om at kommunens eventuelle kommentarer eller innsigelser til faktagrunnlaget i utkast til rapporten, ble sendt til Statsforvalteren innen 28.11.23. Nav Rakkestad har gitt tilbakemelding om at de ikke har kommentarer til faktagrunnlaget.



Innhold

1. Tilsynets tema og omfang	3
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet	3
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	6
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag	9
5. Statsforvalterens konklusjon	10
6. Oppfølging av påpekte lovbrudd.....	10



1. Tilsynets tema og omfang

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

Statsforvalteren har undersøkt og vurdert om kommunen ivaretar barns behov i saker om økonomisk stønad.

Statsforvalteren har undersøkt om:

- Nav-kontoret foretar en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.
- Nav-kontoret foretar en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til familier.
- Familier som mottar økonomisk stønad, får oppfølging ved behov.

Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som en systemrevisjon. Det innebærer at Statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlige sosiale tjenester til familiene.

Brukerens meninger om og erfaringer med tjenestetilbudet i kommunen er viktig informasjon for tilsynsmyndighetene. Et utvalg brukere er derfor blitt intervjuet i dette tilsynet.

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosiale tjenester i Nav, etter sosialtjenesteloven § 9.

Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), jf. sosialtjenesteloven § 9. Etter bestemmelsen kan det også føres tilsyn med kommunens internkontroll med plikter etter kapittel 4, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 25-1. Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser.

Sosialtjenesteloven slår fast at kommunen er forpliktet til å sørge for forsvarlige tjenester. Det følger av regelverket at kommunen skal sørge for at alle tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven er forsvarlige, jf. § 4. Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard hvor innholdet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven og utvikles over tid med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer. Forsvarlighetskravet har et helhetlig utgangspunkt og innholdet må tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i sosialtjenesteloven

Nedenfor gis det en beskrivelse av lovkrav som ble lagt til grunn i tilsynet.



Krav til kartlegging

Nav-kontoret skal foreta en helhetlig kartlegging av familiens situasjon, hvor behovene til hvert enkelt familiemedlem må undersøkes. Målsettingen er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Nav-kontoret skal kartlegge familiens behov med tanke på at barna skal ha mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som jevnaldrende barn der de bor.

Kommunen har en plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtaket fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 sammenholdt med § 1 danner utgangspunkt for hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad. Det kommer ikke alltid tydelig frem hva familien har behov for. En del av kartleggingen blir å avdekke behov for stønad og hvordan familien bør følges opp for å oppnå lovens formål. Særlig nye brukere av sosiale tjenester er ikke alltid klar over at det kan søkes om stønad til andre utgifter utover livsopphold, husleie og strøm.

Hva som skal kartlegges vil avhenge av familiens situasjon og omfanget av hjelpebehovet. Opplysningene som innhentes kan være både muntlige og skriftlige. Muntlige opplysninger skal nedtegnes, jf. forvaltningsloven 11 d.

For førstegangssøkere vil det som hovedregel være behov for en grundig kartleggingssamtale. Ved løpende søknader er det viktig med jevnlig samtaler for at opplysningene blir oppdatert og eventuelle nye behov blir avdekket.

Brukermedvirkning skal være sentralt i kartleggingen, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med familiene. Det er viktig at Nav-kontoret innhenter barnas synspunkter, direkte eller gjennom foreldrene. Det er opp til avtale mellom Nav-kontoret og familien om kartleggingssamtalene skjer på Nav-kontoret, ved hjemmebesøk eller på andre arenaer.

I samtale eller ved hjemmebesøk hvor det er språkutfordringer, er det viktig at Nav-kontoret bruker tolk slik at bruker får mulighet til å beskrive situasjonen. Manglende tolk kan medføre at Nav-kontoret får uriktige eller mangelfulle opplysninger slik at kartleggingen ikke blir tilstrekkelig.

Krav til vurdering og beslutning

Etter at Nav-kontoret har foretatt en tilstrekkelig kartlegging, skal Nav-kontoret gjøre en vurdering og fatte en beslutning om hvorvidt økonomisk stønad skal innvilges og eventuelt hva som innvilges. Har ikke Nav-kontoret foretatt en tilstrekkelig kartlegging, er det fare for at det kan oppstå følgefeil når søknaden skal vurderes og det skal fattes en beslutning.

Nav-kontoret skal foreta en individuell vurdering, basert på opplysningene som har kommet frem i kartleggingen. Nav-kontoret må også synliggjøre hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov, og hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn.

I vurderingen etter § 18 skal familiens faktiske inntekter og utgifter legges til grunn. Fra 1. september 2022 fikk sosialtjenesteloven § 18 et nytt tredje ledd, hvor det går fram at barnetrygd skal holdes utenfor beregningen av økonomisk stønad.

I vurderingen av hjelpebehovet skal Nav-kontoret legge til grunn familiens utgifter til et forsvarlig livsopphold. Det er ikke spesifisert i bestemmelsen hvilke utgifter som inngår i livsoppholdet, men formålsbestemmelsen og kravet om forsvarlig livsopphold gir anvisning om stønadsnivået.



Statlige og kommunale satser gir kun et utgangspunkt for vurdering av stønadsnivået. Nav-kontoret må alltid foreta en individuell vurdering, hvor det blant annet tas hensyn til hvert enkelt barn.

Dersom Nav-kontoret avslår etter § 18, skal det vurderes om stønad i særlige tilfeller kan innvilges etter § 19. I likhet med § 18 må det foretas en konkret vurdering.

Stønad i særlige tilfeller er ikke en pliktmessig ytelse, men kan innvilges etter en konkret og individuell vurdering for å fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom § 18.

Krav til oppfølging

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal nås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingen skal støtte opp under familienes mulighet til å bli selvhjulpne

Kommunene har stor grad av frihet til å velge hvordan oppfølging av familier skal gjennomføres og organiseres. Det går fram av veilederen til § 17 at oppfølgingen kan omfatte alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen, til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging.

Ifølge rundskrivet skal Nav-kontoret gjennom motivasjons- og endringsarbeid styrke familiens mulighet til å mestre sin livssituasjon på ulike områder. Dette innebærer at Nav-kontoret skal tilby familien samtaler, og at samtaler er det viktigste elementet i oppfølgingen. Som utgangspunkt skal Nav-kontoret tilby oppfølgingssamtaler i alle saker hvor familier mottar økonomisk stønad. Imidlertid kan det være faglige årsaker til at det ikke er gjennomført samtaler i enkelte saker. Hos familier som er nye på Nav-kontoret vil det naturlig nok være mindre aktuelt med oppfølgingssamtaler.

Nav-kontorets oppfølgingsansvar inneholder ikke mer enn det Nav-kontoret har ansvaret for etter sosialtjenesteloven, og gjelder ikke utføring av tjenester og oppgaver som ligger til andre instanser. Samtidig er forsvarlig oppfølging ofte betinget av at Nav-kontoret samarbeider med andre tjenester.

Nav-kontorene skal ivareta sin oppfølgingsplikt ved at de fatter vedtak om opplysning, råd og veiledning etter § 17. At en avgjørelse er et enkeltvedtak har betydning for hele søknadsprosessen; fra informasjon, søknad og utredning, til avgjørelsens innhold og form og muligheten til å klage. Det kan enten fattes eget vedtak etter § 17, eller det kan fattes sammen med vedtak om økonomisk stønad.

Krav til styring og ledelse

Krav til ledelse, organisering og styring er viktige elementer i kommunens ansvar for å tilby og yte forsvarlige tjenester. God styring og ledelse bidrar til at brukerne får oppfylt sine rettigheter. Det kan derfor være stor risiko for svikt i tjenesteytingen hvis kommunen ikke har tilstrekkelig styring med kvaliteten på tjenestene. Svikten kan få store konsekvenser for den enkelte bruker.

I sosialtjenesteloven § 5 vises det til at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Styringssystemet skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig.



3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt.

Kommuneinformasjon

Rakkestad kommune ligger i Viken fylke. Tall fra SSB for andre kvartal 2022 viser at kommunen har 8 419 innbyggere. Av disse er 1 610 barn under 18 år. I henhold til KOSTRA-tall (kommune-stat-rapportering) fra SSB mottok 211 av innbyggerne økonomisk stønad i 2022. Antall barn under 18 år i familier som mottok økonomisk stønad var 83.

I strategidokument for Nav Rakkestad 2023 kommer det frem at hovedutfordringen innenfor arbeids-, velferds- og sosialområdet i Rakkestad kommune er kommunens høye andel innbyggere som lever i utenforskap. Utenforskap er i denne sammenheng omtalt å være innbyggere som ikke er i arbeid, utdanning eller mottar pensjon. Kommunen har en høy andel uføre innbyggere, langt høyere enn både landsgjennomsnittet og snittet i Øst-Viken. Kommunen har hatt vekst i andelen innbyggere som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) de siste årene. Sammenlignet med snittet i Øst-Viken og landet for øvrig, er det en høy andel unge innbyggere som mottar arbeidsavklaringspenger. Videre fremgår det av strategidokumentet at frafallet i videregående skole er høyt sammenlignet med landet sett under ett. Overordnet mål for Nav Rakkestad i 2023 er økt inkludering og sysselsetting av innbyggerne i kommunen.

Organisering, styring og ledelse

Nav Rakkestad er organisert under kommunalsjef for kommuneområdet «Velferd og levekår», sammen med blant annet barnevern og psykisk helse og rus. I tillegg til minimumsløsningen er bosetting av flyktninger og administrering av introduksjonsprogram organisert i Nav. Dette kommer frem av partnerskapsavtalen. Nav-kontoret er delt inn i to avdelinger: oppfølging 1 og oppfølging 2. Avdelingene ledes av hver sin avdelingsleder. Sosiale tjenester og bosetting av flyktninger ligger til oppfølging 1, mens oppfølging 2 blant annet har ansvar for ytelser og tjenester etter folketrygdloven som sykepengeoppfølging og arbeidsavklaringspenger. Det er 19 ansatte ved kontoret. Av disse er det seks ansatte som jobber med sosiale tjenester, i tillegg til en økonomisk rådgiver. Det er to fagansvarlige/besluttere som godkjenner vedtak. Dersom beslutteren har noe som bør rettes opp i, avvises godkjenning med begrunnelse. Dette føres inn i returlogg. Det er på denne måten veilederne får tilbakemeldinger og slik kontoret får samlet opp temaer som kontoret eventuelt bør forbedre og videreutvikle når det gjelder vedtakene. Det gjennomføres stikkprøvekontroll av 10 vedtak fire ganger i året med fokus på temaer fra returloggen. I intervju oppgis det at to av stikkprøvekontrollene gjennomføres av beslutterne, og de to andre av veiledere.

Beslutterne har månedlig besluttermøte der avvik, stikkprøvekontroll og returlogg er tema. I intervju oppgis det at det utarbeides statusrapport fra disse møtene. Nav-leder og beslutterne har møter to ganger i året, der blant annet statusrapportene gjennomgås. Det er ukentlig fagmøte for sosiale tjenester og tverrfaglige møter hver 14. dag. Nav-leder har regelmessige møter med kommunalsjef der kvalitet knyttet til sosiale tjenester er tema og kommunale ledermøter for kommuneområdet «Velferd og levekår» hver 14. dag.

Det er opplyst i egenrapporteringen at kommunen bygger et helhetlig internkontrollsystem, og at Nav-leder deltar på møtene om internkontroll i kommuneområdet. Kommunen har en avviksrutine i kvalitetssystemet QM+. Nav benytter dette systemet kun for HMS. Nav har eget avviksmeldesystem i



Teams der ansatte og ledere kan melde inn faglige feil og mangler. Avvik har vært tema i fagmøter på Nav-kontoret. Registrerte avvik gjennomgås i besluttermøter og i møte med Nav-leder.

Egenvurdering gjennomført i 2021

Nav Rakkestad deltok i 2021 på et egenvurderingstilsyn i regi av Statsforvalteren. Temaet var kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad. Kommunen konkluderte med at praksisen var i tråd med aktuelle lov- og forskriftskrav. Det var likevel særlig to områder de ønsket å jobbe videre med:

1. Videreutvikle metodikk for kartleggingen av barns behov
 - Det skulle utarbeides et kartleggingsskjema som skal sendes ut i forkant av førstegangssamtalen til søker med forsørgelsesplikt.
 - Det skulle utarbeides en mer spesifisert rutine på videre kartlegging etter førstegangssamtale, som vil gjøre det lettere for besluttere/fagansvarlig å følge opp at familiene kartlegges jevnlig.
2. Fokus på bolig/boligstandard
 - Kommunen ønsket mer fokus på brukernes opplevelse av bolig/boligstandard, og samtidig få inn barnas stemme(r) gjennom reflekterende spørsmål.

Områdene Nav Rakkestad ønsket å jobbe videre med etter egenvurderingen i 2021 er aktuelle også for dette tilsynet.

Kartlegging

Statsforvalteren har gått gjennom 20 saksmapper med tilhørende vedtak og journal i Socio, som er Rakkestad kommunes fagsystem for sosiale tjenester. Vi har undersøkt brukere i ulike livssituasjoner, og har derfor valgt mapper fra nye familier, familier som hadde mottatt økonomisk stønad i over seks måneder, familier som hadde mottatt stønad i en nødsituasjon og foreldre med samvær.

Nav Rakkestad har prosedyre for kartlegging og behandling av søknader om økonomisk stønad. Det er også utarbeidet flere rutiner, blant annet om nødhjelp og barnefamilier, kartleggingsskjema og «reflekterende spørsmål». Det står i både prosedyren og rutine for barnefamilier at det bør etterstrebes en telefonsamtale ved hver søknad. I prosedyren er det presisert at alle nye søkere minimum skal ha en kartleggingssamtale på telefon. Nav-kontoret har vedtatt en ny rutine for å kontrollere at en helhetlig kartlegging av familier skal skje hver 6. måned. I prosedyren står det at samtaler skal journalføres i Socio på journaltype «kartlegging barn». Barnekartlegging er ett av fire fokusområdet ved stikkprøvekontroller og ved godkjenning av vedtak skal det undersøkes om det er journalførte opplysninger om barn.

Mappegjennomgang og intervjuer viser at Nav Rakkestad gjennomfører og tilrettelegger for samtaler på telefon og på kontoret. Det er ikke gjennomført hjemmebesøk i sakene som Statsforvalteren har gjennomgått. Intervjuer med ansatte bekrefter at det i liten grad gjennomføres hjemmebesøk. Brukere opplyser i intervju at Nav i liten grad spør hvordan de bor. Mappegjennomgangen viser få opplysninger om hvordan familiene bor og om de har en egnet bolig.

Mappegjennomgang og intervjuer med ansatte viser at det i flertall av sakene innhentes skriftlige og muntlige opplysninger. I et flertall av sakene kommer det frem informasjon om antall barn, barnas alder og eventuell skolegang, SFO-plass, barnehage, eventuell deltagelse i fritidsaktiviteter og at det er etterspurt om barna har behov for klær og utstyr. Brukerne oppgir at det er god tilgjengelighet, at de har direkte nummer til veileder og at veileder tar kontakt ved søknader. I enkelte saker



Statsforvalteren har gjennomgått var det i journal vanskelig å se spor av kartlegging av hvert enkelt barn utover materielle behov. I 14 av 20 saksmapper var det relevante notater om barna i samsvar med søknaden om økonomisk stønad. Det er varierende om samtaler er nedtegnet i journal i henhold til prosedyren eller om det fremkommer av vedtak.

Brukermedvirkning skal være sentralt i kartleggingen og tilsynet viser at tolk brukes ved behov og at bruker får fremmet sine synspunkter på sitt morsmål.

Gjennomgåtte saker viser en økning av journalførte helhetlige kartleggingsamtaler. Nav Rakkestad har gjennom styring og ledelse organisert seg slik at de kan få oversikt over faglige feil og mangler når det gjelder kartlegging. Dette gjøres ved planlagt og regelmessig stikkprøvekontroll og systematisk gjennomgang av returlogg i Socio. Kontoret har avviksmeldesystem i Teams og det er utpekt hvem som har ansvar for å følge med, og hvordan dette skal meldes til øverste ledelse.

Vurdering og beslutning

Nav-kontorets prosedyre viser til at det i begrunnelsen må stå hvorfor søkeren får eller ikke får innvilget søknaden. Med unntak av samvær, er det i verken prosedyren eller rutiner vist til fastsatte livsoppholdssatser eller gitt bestemte føringer for utmålingen. Det presiseres at det må komme frem at det er gjort en individuell vurdering. Under prosedyrens omtale av nødhjelp kommer det frem at det ikke brukes egne satser, og at det alltid skal være en individuell vurdering opp mot faktisk behov. Det opplyses i intervjuer med ansatte, og kommer frem av enkelte vedtak, at Nav ved utmåling av livsopphold tar utgangspunkt i statlige/kommunale veiledende satser. Kommunale veiledende satser tilsvarer statens. Videre opplyses det at Nav ved utmåling av nødhjelp blant annet ser hen til matposten i SIFOs (Statens institutt for forbruksforskning) referansebudsjett.

I et flertall av gjennomgåtte saker er det kun oppgitt livsoppholdsbeløp, uten at det kommer frem hvor beløpet er hentet fra og hvorfor det er utmålt som det er. I saker der det er flere barn oppgis det ikke et begrunnet livsoppholdsbeløp for hvert enkelt barn. Videre kommer det ikke frem en individuell vurdering av livsoppholdsbeløpet. Livsoppholdsbeløpet for familien oppgis uten en vurdering av behov, barnets beste eller hvorvidt utmålt hjelp anses som forsvarlig. I saker som gjelder nødhjelp er vurderingene lite konkrete og individuelle, knyttet til barnas her-og-nå situasjon.

Flere brukere sier at de ikke vet at de kan søke om ekstra stønad til barn. Vi har likevel sett at det er gitt ekstra stønad til blant annet sykler, nettbrett og klær til barn. I et flertall av vedtakene går det derimot ikke frem hva som ligger til grunn for avgjørelsen. Manglende vurdering medfører at det ikke er samsvar med beslutningen. Dette kommer særlig frem i saker der det er ytt ekstra stønad utover ordinært livsopphold, som for eksempel klær. Videre synliggjør vedtakene ikke hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov. Det fremgår i all hovedsak ikke hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn. Eksempelvis har vi sett saker hvor familier har søkt om ekstra ytelser til barn hvor det i vedtaket er vist til at det er ytt hjelp gjennom livsoppholdet. I disse sakene kan vi ikke se at nivået på kostnaden er vurdert opp mot livsoppholdsbeløpet og at familien har tilstrekkelig til øvrige nødvendige utgifter. I de vedtakene det henvises til livsoppholdet, har vi ikke sett at vurderingene av barnets situasjon kommer frem i vedtaket.

Statsforvalterens gjennomgang av vedtak viser at barnetrygden holdes utenfor beregningen av økonomisk stønad. Når det gjelder inntektsavhengig stipend til ungdom, holdes deler av dette utenfor beregningen.

I et flertall av sakene er det ikke gjort en individuell vurdering etter § 19.



Oppfølging

I et flertall av gjennomgåtte saker har vi ikke sett journalføring av samarbeid med andre instanser. Vi har videre ikke sett at det er fattet vedtak etter § 17 til barnefamilier i gjennomgåtte saker. I intervjuer oppgir flere ansatte at de ikke har fattet vedtak etter denne bestemmelsen til barnefamilier. Vi finner likevel at Nav har løpende kontakt med brukerne, og i et flertall av gjennomgåtte saker ser vi at det tilbys og gjennomføres samtaler der barn er tema.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

Kartlegging:

Statsforvalterens gjennomgang viser at Nav-kontoret har skriftlige rutiner og prosedyrer for hvordan barnefamilier skal kartlegges. På tilsynstidspunktet er disse imidlertid ikke implementert og i systematisk bruk. Mappegjennomgangen viser at det ikke foreligger systematisk nedtegnet informasjon om alle relevante forhold om barn i samtlige saksmapper. Det er ikke et krav å bruke kartleggings skjema, men det kan bidra til en systematisk og lik kartleggingsprosess. Vi vurderer at det i et flertall av saksmappene er nedtegnet kartleggingsinformasjon i enten journalnotater eller vedtak.

Hjemmebesøk gjennomføres i liten grad. I enkelte tilfeller kan det være behov for hjemmebesøk, etter samtykke fra familien. Hjemmebesøk vil kunne gi et innblikk i familiens levestandard og kan avdekke behov som foreldrene ikke var klar over at de kunne søke stønad til. I henhold til skriftlige rutiner etterstrebes det telefonsamtale ved hver søknad, og både intervju med ansatte og brukere bekrefter at dette gjøres i stor grad.

Det er iverksatt tiltak for å sikre helhetlig kartlegging av barn, og gjennomgåtte saker viser at flere barn kartlegges i dag enn i 2022. Statsforvalteren har i tilsynet erfart at det kan være noe ulik oppfatning i kontoret når det gjelder å avdekke barns behov i forbindelse med en søknad eller i oppfølgingen. Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det i et flertall av sakene foreligger mye god kartleggingsinformasjon. Nav har likevel forbedringspunkter i enkelte saker når det gjelder systematikk og dokumentering av hvert enkelt barn utover materielle behov. Videre omfatter dette journalføring av målrettet oppfølging utover økonomisk stønad.

Vurdering og beslutning

Tilsynet har avdekket mangler ved vurdering og beslutning i saker som gjelder økonomisk stønad til barnefamilier. Et flertall av gjennomgåtte saker vurderes som ganske likelydende og med fokus på det rent økonomiske. Hvorfor den enkelte barnefamilie har fått utmålt det oppgitte livsoppholdsbeløpet kommer ikke klart nok frem av vedtaket. I et flertall av sakene kan vi ikke se at det er foretatt en konkret og individuell vurdering utfra gjennomført kartlegging. Manglende konkret og individuell vurdering av livsoppholdsbeløp for barnefamilier gjør at det blir vanskelig for brukerne å vite hvordan utmålingen faktisk er vurdert og beregnet. Dette gjør det videre vanskelig for å brukerne å forstå at ytelsen er skjønnsbasert og kan klages på, og kan dermed gå utover familienes rettssikkerhet.

Barna og barnets beste er lite synlige i vurderingene. I saker om for eksempel avslag til klær og fritidsaktiviteter er det en ren økonomisk begrunnelse. Hvordan Nav vurderer at utgiften skal kunne betales uten at det går utover et forsvarlig livsopphold for familien kommer ikke frem.



Statsforvalteren ser av mappegjennomgangen at noen familier har fått ekstra stønad til eksempelvis klær til barn, mens andre familier har fått avslag. I disse sakene kommer det ikke frem hvorfor dette er vurdert ulikt i de konkrete sakene. Avhengig av den enkelte families situasjon vil ikke nødvendigvis alle ha rett på ekstra stønad til utgifter til barn, men den konkrete vurderingen av dette må stå i vedtaket. Når slike vurderinger mangler er det en risiko for at like saker ikke behandles likt. Når barns behov videre ikke er konkret og individuelt vurdert i alle saker som omhandler barn, er det en risiko for at det ikke tas særlige hensyn til deres behov i alle vurderinger som foretas.

Nav Rakkestad har gjennom styring og ledelse organisert seg slik at de kan få oversikt over faglige feil og mangler når det gjelder vurdering og beslutning. Dette gjøres ved planlagt og regelmessig stikkprøvekontroll og systematisk gjennomgang av returlogg i Socio. Kontoret har avviksmeldesystem i Teams og det er utpekt hvem som har ansvar for å følge med, og hvordan dette skal meldes til øverste ledelse. Til tross for dette har kommunens og Nav-kontorets ledelse ikke fanget opp at et flertall av vedtakene mangler tilstrekkelig individuell vurdering.

Oppfølging

Gjennomgåtte saker viser at det tilbys og gjennomføres samtaler. Vi har derfor ikke grunnlag for å konkludere med lovbrudd på dette området. Vi vurderer likevel at det er forbedringspunkter når det gjelder journalføring av samarbeid med andre instanser og vedtaksfesting av tjenesten opplysning, råd og veiledning til barnefamilier.

5. Statsforvalterens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.

Statsforvalterens konklusjon:

Rakkestad kommune ved Nav-kontoret foretar ikke en konkret og individuell vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til barnefamilier.

Dette er brudd på:

Sosialtjenesteloven §§ 4, 18, 19 og 42, forvaltningsloven §§ 24 og 25 og kommuneloven § 25-1.

Statsforvalteren finner ikke grunnlag for å gi lovbrudd på om familier som mottar økonomisk stønad får sine behov tilstrekkelig kartlagt, eller om familiene får oppfølging ved behov.

Kommunens praksis gjennom manglende individuelle vurderinger av barnas behov, kan bety at allerede vanskeligstilte familier ikke får de tjenestene de trenger. Barna kan med dette risikere en levestandard som ikke ivaretar deres fysiske, psykiske og sosiale utvikling.

Kommunens ledelse følger med og Nav-kontoret har systemer til å fange opp feil og mangler. På tilsynstidspunktet har kommunens ledelse imidlertid ikke avdekket at et flertall av Nav-kontorets vedtak mangler tilstrekkelig individuell vurdering.

6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

I dette kapittelet redegjør vi for hva Statsforvalteren forventer at kommunen skal gjøre i prosessen for å rette påpekte lovbrudd.



Vi har bedt kommunen utarbeide en plan med nødvendige tiltak for å rette lovbruddet. Statsforvalteren og Nav-kontoret har avtalt at frist for innsending av plan settes til 15.12.23. Statsforvalteren vil ta kontakt med Nav-kontoret på nyåret for å avtale første dialogmøte. Det er kommunens plan som vil være tema på det første møtet, i tillegg til at det planlegges for videre dialog.

Planen skal inneholde følgende:

- En vurdering av hvilke tiltak som må iverksettes for å sikre at økonomisk stønad til barnefamilier innvilges etter en konkret og individuell vurdering. Kravene til saksbehandlingen er utfyllende beskrevet i Helsetilsynets veileder for tilsynet.
- Tiltak som sikrer at vedtakene inneholder de opplysningene loven krever.
- Andre tiltak vil eksempelvis kunne være:
 - o vurdering av kompetansebehov ved kontoret, herunder lovforståelse
 - o revidering av rutiner og implementering
 - o systemer for å avdekke feil inkludert evaluering og lederforankring

Planen må også inneholde:

- frister for iverksetting av tiltak og evaluering av om tiltakene har virket som planlagt
- hvordan ledelsen vil følge med, og kontrollere at tiltakene blir iverksatt
- hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene har virket som planlagt

For å undersøke om tiltakene har resultert i forsvarlig praksis, vil kommunen bli bedt om å utføre en egenkontroll. I egenkontrollen skal kommunen gjennomgå saker ved å fylle ut et skjema med spørsmål. Tidspunkt for gjennomføring av egenkontrollen avtales i dialogmøte.

Statsforvalteren kan i tillegg utføre en stikkprøvekontroll dersom det er nødvendig.

Med hilsen

Mari Hagve
avdelingsdirektør
Sosial

Grete Nanna Finstad
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Gjennomføring av tilsynet

Kopi til:

NAV Rakkestad

Postboks 35

1891

RAKKESTAD